

Lei Delsen*

Procyclisch arbeidsmarktbeleid: hoe flexwerk de conjuncturele neergang versterkt

Boom or bust. Van stabiele economische groei en werkgelegenheidsgroei is in Nederland geen sprake, wel van een sterker wordende conjuncturele slingerbeweging. Deze ontwikkelingen zijn inherent aan het gevoerde arbeidsmarktbeleid, dat de creatie van flexwerk stimuleert. Recente regelgeving heeft de mogelijkheden voor het gebruik van flexwerk verruimd en heeft daardoor bijgedragen aan deze sterkere conjuncturele golfbeweging en aan meer dynamiek op de arbeidsmarkt. De groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie die zijn aangewezen op flexwerk dreigen hierdoor het eerst het slachtoffer te worden van de economische teruggang. Het Nederlandse beleid lijkt alle hoop te vestigen op een snel conjunctureel herstel van de Nederlandse economie, waarvan de uitzendbranche als eerste de vruchten zal plukken.

Alle lichten van de Nederlandse economie staan op rood. Nederland bevindt zich momenteel in een recessie. Er is sprake van een explosieve conjuncturele golfbeweging: perioden van bovengemiddelde economische groei worden afgewisseld met perioden van groei onder het gemiddelde van de Europese Unie (EU). De afgelopen jaren daalde de werkloosheid in Nederland relatief sterk; nu ligt de werkloosheidsgroei boven het EU-gemiddelde. Heeft het Nederlandse arbeidsmarktbeleid gefaald, of zijn deze ontwikkelingen inherent aan het gevoerde arbeidsmarktbeleid? Tussen eind jaren tachtig en eind jaren negentig zijn de beperkingen op het gebruik van zowel tijdelijke contracten als uitzendarbeid aanzienlijk gereduceerd (zie OECD, 1999). Doel van dit beleid was de arbeidskosten voor bedrijven te reduceren en het aannemen van personeel en daarmee de werkgelegenheid te bevorderen. Recentere regelgeving heeft tot doel een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt te stimuleren en de rechtspositie van de flexwerkers te verbeteren. Hierbij zijn met name de Wet flexibiliteit en zekerheid en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI) van belang.

De centrale vraag die in dit artikel wordt beantwoord, is: wat betekent de huidige recessie voor de positie van flexwerkers op de arbeidsmarkt? Om deze vraag te beantwoorden, wordt in dit artikel eerst ingegaan op de conjuncturele ontwikkelingen van flexwerk vanaf het begin van de jaren negentig in Nederland. Vervolgens wordt de structurele ontwikkeling van flexwerk in Nederland verklaard. Niet alleen is flexwerk heterogeen, ook de flexwerkers vormen een heterogene groep. Nagegaan wordt of er verschillen zijn in de ontwikkelingen en de arbeidsmarktpositie binnen het flexsegment. De positie van de flexwerkers op de arbeidsmarkt wordt nader bepaald aan de hand van de rol die zij spelen in de dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Vervolgens wordt nagegaan of bevordering van flexwerk tot netto werkgelegenheidsgroei heeft geleid. Afgesloten wordt met enkele samenvattende conclusies en beleidsaanbevelingen.

Conjunctuurindicator

Voor data betreffende de omvang, de samen-

* De auteur is werkzaam bij de Faculteit der Managementwetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen. E-mail: L.Delsen@nsm.kun.nl.

stelling en de ontwikkeling van het flexwerk in Nederland is een aantal bronnen beschikbaar. Naast de tweejaarlijkse vraag- en aanbodpaneldata van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) zijn er twee bronnen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): de Enquête Beroepsbevolking en de Arbeidsrekeningen.¹ Flexibele banen of flexibele arbeidsrelaties hebben volgens de definitie van het CBS betrekking op oproep- en invalkrachten, uitzendarbeid en arbeidscontracten met een duur korter dan één jaar en/of zonder vast overeengekomen aantal uren. De Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS definieert de potentiële beroepsbevolking als alle personen in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar. Doordat de EBB-data zich beperken tot personen die in een normale of gemiddelde werkweek 12 uur of meer werken, wordt een groot aantal werknemers niet tot de werkzame beroepsbevolking gerekend. Ruim 40% van de flexwerkers in Nederland werkt minder dan 12 uur per week. Deze groep omvat onder meer krantenbezorgers en vakkenvullers. Hierdoor geven de EBB-cijfers een onvolledig beeld van de omvang van de flexibele banen. De Arbeidsrekeningen (AR) van het CBS hebben dit nadeel niet. De AR registreren de banen van werknemers zonder ondergrens in uren per week. In de AR wordt een werknemer als werkzaam beschouwd indien in de referentieperiode betaalde arbeid is verricht, ook al is het maar voor één of enkele uren per week. De AR omvatten ook personeel in dienst van huishoudens, alfa-hulp en thuiswerkers. Indien een werknemer meer dan één werkkring heeft, telt

elke werkkring als afzonderlijke baan. Hierdoor verschillen de AR-cijfers en EBB-cijfers wat het aantal flexibele contracten betreft.

Tabel 1 laat zien dat in de jaren negentig de omvang van de flexibele banen op basis van AR-cijfers rond tweehonderdduizend hoger is dan op basis van EBB-data. De EBB onderschat het aandeel flexbanen in de totale werkgelegenheid systematisch met rond twee procentpunten. Na 1998 loopt deze onderschatting echter op tot driehonderdduizend, vier procentpunten in 2001 en 2002. Met betrekking tot de procentuele groei van het aantal flexcontracten in de jaren negentig bestaat er aanvankelijk geen eenzijdige afwijking naar beneden of naar boven tussen de EBB-data en de AR-data. Na 1998 divergeren beide reeksen evenwel in toenemende mate. Het aantal flexibele werknemers daalt continu, terwijl het aantal flexibele banen vrij stabiel is en in 2001 stijgt. Hierdoor daalt het aandeel werknemers met flexibele arbeidsrelaties sterker dan het aandeel flexibele banen in de totale werkgelegenheid.

Flexwerk vertoont een procyclisch verloop. Werkgevers ontslaan tijdelijk personeel als eerste in een neergang en nemen hen weer als eersten aan in een opgang. Het volume van flexwerk kan dus worden gezien als een indicator voor de stand van de conjunctuur (De Lange, 1989; Delsen, 1995). Met name de ontwikkeling in de uitzendarbeid is een indicator voor de stand van de conjunctuur (Moolenaar, 2002). Tijdens een opleving trekken de orders aan maar zijn bedrijven (in eerste instantie)

Tabel 1 Ontwikkelingen in flexwerk, 1990-2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Werknemers ^a (× 1.000)			399	393	425	477	538	566	604	571	531	506	486
Aandeel in totaal (%)			7,6	7,5	8,1	8,9	9,9	10,0	10,2	9,4	8,7	8,0	7,7
Groei (%)				-1,5	8,1	12,2	12,8	5,2	6,7	-5,5	-7,0	-4,7	-4,0
Banen ^b (× 1.000)	520	543	558	533	599	661	719	767	786	776	757	795	788
Aandeel in totaal (%)	9,1	9,3	9,4	9,0	10,1	10,9	11,6	12,0	12,9	12,3	11,6	11,9	11,7
Groei (%)		4,4	2,8	-4,5	12,4	10,4	8,8	6,7	2,5	-1,3	-2,5	5,0	-0,1

^a Werknemers van 15-64 jaar met een flexibele arbeidsrelatie. Bron: CBS, *Enquête Beroepsbevolking*.

^b Flexibele banen van werknemers. Bron: CBS, *Arbeidsrekeningen*.

huiverig om nieuw personeel aan te nemen om de productie uit te breiden, omdat onbekend is of de opleving duurzaam zal zijn. Er wordt een beroep gedaan op onder meer uitzendarbeid. Met name via uitzendbureaus kan snel worden beschikt over extra personeel. Voor werknemers kan flexwerk toegang tot de arbeidsmarkt betekenen, of als testperiode fungeren of de mogelijkheid bieden om werkervaring op te doen die kan worden gebruikt om een betere baan te krijgen. Blijkt de opleving duurzaam te zijn, dan wordt een deel van de flexbanen omgezet in vaste banen en wordt vast personeel aangenomen. Onder invloed van langdurig openstaande vacatures zullen werkgevers naar binding van de werknemers streven via een vast arbeidscontract. Door de krapper wordende arbeidsmarkt en vervolgens bij een conjunctuuromslag zal de groei van het aantal flexbanen nog verder afnemen. Flexwerkers worden als eersten ontslagen. Immers, bij een teruggang van de productie is de vaste kern van het personeel voldoende om het werk te verrichten en is er geen behoefte (meer) aan tijdelijk personeel. Naarmate de conjunctuur verder inzakt zal ook het aantal vaste banen afnemen. Tegelijkertijd zullen individuen in geval van hoge werkloosheid eerder bereid zijn een flexibele baan te aanvaarden, als alternatief voor werkloosheid of als aanvulling op het huishoudinkomen. Een ruime arbeidsmarkt kan werkgevers ertoe aanzetten potentiële kandidaten voor vaste banen via dit soort contracten te screenen tegen relatief lage kosten. Onder invloed van de milde recessie aan het begin van de jaren negentig daalde in 1993 zowel het aantal werknemers met flexibele arbeidsrelaties als het aantal flexibele banen van werknemers absoluut en relatief (zie tabel 1). Vanaf 1994 profiteerde het flexwerk van de economische opleving en nam het aandeel flexwerk in de totale werkgelegenheid in beide reeksen (sterk) toe. Na 1998 daalde het aandeel van flexwerk onder invloed van de krapper wordende arbeidsmarkt en de conjuncturele neergang in 2001 en 2002. De OSA-arbeidsaanbodpaneldata voor de periode 1988-2000 laten eveneens vanaf 1994 een sterke toename zien van het percentage werkenden met flexibele contracten (tijdelijk of oproep) en een piek in 1996. Volgens deze OSA-data is in 2000 het flexwerk echter weer toegenomen tot bijna het niveau van 1996 (Fouarge et al., 2002).

Stijgende trend

De procyclische ontwikkeling van flexwerk vindt plaats rond een stijgende trend. Het aandeel flexibele arbeidsrelaties in de totale werkgelegenheid is in de jaren negentig toegenomen en ligt in 2002 boven dat aan het begin van de jaren negentig (zie tabel 1). Dat structureel meer gebruikgemaakt wordt van flexibele contracten is het gevolg van gewijzigde regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van flexibele arbeidscontracten en de openingstijden van winkels, en een verandering in de managementstijl, bijvoorbeeld meer gericht op kortetermijnresultaten. Met name dit laatste is een belangrijke verklaring voor de groeiende flexibilisering van de personeelsinzet. Momenteel zijn de ondernemers sterk kostenbewust en huiverig voor een te groot personeelsbestand. De tijdshorizon wordt korter (Van Witteloostuijn, 1999). Onzekerheden over de toekomst, het streven naar langere proefperiodes en het voorkomen van ontslagkosten zijn belangrijke motieven achter en verklaringen voor de structurele groei van flexibele arbeid. Dit houdt een verschuiving in van traditionele werkgeversrisico's richting werknemers. Deze afwenteling van onzekerheid is echter – onder de veronderstelling dat werknemers ten minste in dezelfde mate risicoavers zijn als werkgevers – alleen mogelijk bij afwezigheid van alternatief werkaanbod, in een ruime arbeidsmarkt dus. Vaste arbeidscontracten beperken de bewegingsruimte om op veranderende omstandigheden te reageren. Hoofddoel van het gebruik van flexwerk door een onderneming is het aantal vaste werknemers en dus de vaste kosten te beperken en verandering in de werklast op te vangen door gebruik te maken van 'perifere' werknemers. Onder invloed van de aandeelhoudersbenadering, waarbij rendementsdoelstellingen het financieel management steeds belangrijker maken, raakt het creatief ondernemerschap op de tweede plaats. Hierdoor gaat het Nederlandse bedrijfsleven in toenemende mate op het Amerikaanse lijken (zie Delsen, 2001; Van den Toren & Vos, 1997; Van Witteloostuijn, 1999). In tegenstelling tot andere EU-landen waar tijdelijke arbeid vooral door werkgevers is geïntroduceerd, spelen ook bij tijdelijke arbeid in Nederland de wensen van werknemers een belangrijke rol. Goudsward et al. (2000) laten echter ook zien dat

werknemers met een flexibel contract veel ontevredener zijn met het arbeidscontract dan vaste krachten: uitzendkrachten (31%), kort tijdelijk (34%), lang tijdelijk (37%), invalkrachten (17%) en vaste krachten (9%).

De trendmatige groei van tijdelijke arbeid in Nederland is niet zozeer het resultaat van overheidsbeleid en is onafhankelijk van de sectorale werkgelegenheidsverschuiving en de geslachtsspecifieke werkgelegenheidsaandelen, maar is vooral cultuurbepaald (Delsen, 2001; Garibaldi & Mauro, 2002). Naast de al genoemde verandering in de managementstijl binnen ondernemingen is het aanbod van flexwerkers de afgelopen jaren structureel toegenomen onder invloed van de veranderende cultuur. Op de eerste plaats betreft dit de toegenomen arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen in Nederland. Zij prefereren flexibele arbeid omdat het gemakkelijker te combineren is met de thuissituatie. Ook door het verbrokkelde arbeidsverleden komen zij minder vaak in aanmerking voor een vast contract (Moolenaar, 2002). Op de tweede plaats betreft dit het sterk toegenomen aantal jongeren dat een eenpersoonshuishouding voert (Delsen, 2001). Jongeren stellen zich flexibeler op ten aanzien van arbeid. Immers, in veel gevallen is niet arbeid hun hoofdtaak, maar het volgen van een opleiding. De behoefte aan arbeidszekerheid is minder groot.

Heterogeen flexwerk

Werkgevers maken gebruik van flexwerk om fluctuaties in de vraag, het aanbod van grondstoffen of het arbeidsaanbod op te vangen. Vanuit het standpunt van de werkgever bieden alle vormen van flexwerk min of meer dezelfde voor- en nadelen. Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Uitzendarbeid biedt een snelle beschikbaarheid van personeel en omzeilt de administratieve last en de kosten van werving en selectie. Hier tegenover staan relatief hoge loonkosten van uitzendarbeid. Nieuwe uitzendkrachten moeten bovendien telkens opnieuw gemaakt worden in de organisatie. Heraanstelling biedt hier een oplossing om te verzekeren dat een minimumniveau van kennis beschikbaar is en om werknemers te behouden die bekend zijn met het bedrijf en de klanten.

Ook op- en afroeparbeid heeft dit voordeel. Het werken met op- en afroepcontracten betekent dat de werkgever kan beschikken over een vast bestand van oproepbare medewerkers die het bedrijf kennen, en dat de werkgever geen bemiddelingskosten heeft. Tijdelijke contracten worden gebruikt wanneer de fluctuaties voorspelbaarder zijn en overwerk en uitzendarbeid wanneer de fluctuaties onvoorspelbaar zijn. In het laatste geval gaat het om ad-hocflexibiliteit (zie De Lange, 1989; Delsen, 1995; Goudswaard et al., 2000; Goudswaard, 2003). Lange tijd namen werkgevers tijdelijke krachten in dienst om seizoens- en tijdelijke fluctuaties op te vangen. Dit verklaart het intensieve gebruik van tijdelijke contracten en op- en afroepcontracten in detailhandel, horeca, reparatiediensten en transport, communicatie en de gezondheidszorg. In de industrie en de financiële en zakelijke dienstverlening daarentegen worden vooral uitzendkrachten ingezet (zie ABU, 2002; De Lange, 1989; Dunnewijk, 2001; Goudswaard et al., 2000).

Indien in arbeid veel tijd en/of geld geïnvesteerd moet worden, is tijdelijke arbeid niet opportuun. Flexwerk is vooral geconcentreerd op de lagere niveaus en aan het begin van een carrière. Mensen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie – jongeren, vrouwen en etnische minderheden – zijn oververtegenwoordigd in het flexsegment. Met name onder de op- en afroepkrachten zijn er veel vrouwen en jongeren (Goudswaard et al., 2000). Er is echter sprake van convergentie tussen mannen en vrouwen. Dit geldt niet voor het opleidingsniveau. Het aandeel laagopgeleiden binnen het flexwerk is de afgelopen jaren toegenomen van ruim tien procent naar ongeveer vijftien procent, terwijl het aandeel hoogopgeleiden relatief constant is gebleven op rond acht procent (zie Koene et al., 2003). In 2000 werd het overgrote deel van de uitzendkrachten in laaggeschoolde functies geplaatst (46 procent), waaronder ongeschoolde arbeid als schoonmaakwerk en horecawerk. Een ander groot deel van de uitzendkrachten wordt geplaatst in een administratieve baan of een kantoorfunctie (37 procent) (ABU, 2002). In tien jaar tijd is het aantal jongeren (15-24 jaar) die naast hun opleiding een baan hebben fors toegenomen, van ruim eenderde in 1992 naar ruim de helft in 2001 (zie ook de bijdrage van Salverda aan dit nummer). Meisjes werken iets vaker dan jongens. Ruim de helft heeft een

flexibele arbeidsrelatie. Tweederde werkt minder dan twaalf uur per week. Van de jongere flexwerkers werkt zestig procent als uitzend-, oproep- en invalkracht (bron: CBS, Statline). Uit onderzoek van Moolenaar (2002) blijkt dat alleenstaande vrouwen dezelfde kans op een vast, tijdelijk of uitzendcontract hebben als mannen. Getrouwde vrouwen hebben een hogere kans op een flexibele baan. Niet-EU-ingezetenen hebben een grotere kans op een tijdelijk contract en met name een uitzendcontract. Haar onderzoek toont aan dat studenten vaak vaste contracten hebben en dat de kans dat zij uitzendkracht zijn kleiner is dan de kans dat zij een tijdelijk contract hebben. De kans op een tijdelijke baan – tijdelijk of uitzendcontract – daalt met de leeftijd.

Uit tabel 2 blijkt dat uitzendkrachten steeds belangrijker worden binnen het flexsegment van de arbeidsmarkt. Begin jaren negentig was 25 procent van de flexwerkers werkzaam op uitzendbasis. Tijdens de *boom* na 1994 verdubbelde het aantal uitzendkrachten en nam dit aandeel toe tot 37 procent van alle flexibele werknemers in 1998. Tabel 2 laat eveneens zien dat de toename van de hoeveelheid flexwerk in de jaren negentig in belangrijke mate (voor ruim zestig procent) kan worden toegeschreven aan de groei van uitzendarbeid. Uit OSA-data blijkt dat het percentage tijdelijke contracten in het totale personeelsbestand in de jaren negentig een U-vormig verloop vertoont met een dieptepunt in 1994 (5,0 procent). Het percentage oproepkrachten daarentegen groeit geleidelijk van 2,5 in 1990 naar 4,0 in 1998 (Fouarge et al., 2001). Tegenover de relatieve afname van uitzendarbeid staat een groei van detachering van 2,6% in 1996 naar 2,8% in 1998 en een daling naar 2,6% in 2000 (Fouarge et al., 2002). Nederlandse bedrijven maakten in 1998 ruim twee keer zo veel gebruik van uitzendarbeid en andere vormen van ingeleende

arbeidskrachten als van tijdelijk personeel in eigen dienst. Uit tabel 2 blijkt verder dat tussen 1998 en 1999 de daling van het aantal werknemers met flexibele arbeidsrelaties vooral voor rekening van oproeparbeid is. Na 1999 zet de daling van het aantal flexibele werknemers door. Het aantal uitzendkrachten blijft echter relatief stabiel. Hierdoor stijgt het aandeel van uitzendarbeid (gemeten in voltijds-equivalenten) binnen het totaal van flexibele werknemers naar 43 procent in 2002. Met 4,5 procent in 2000 is in Nederland het percentage uitzendarbeid (gemeten in voltijdsequivalenten) in de totale werkgelegenheid internationaal gezien zeer hoog (Dunnewijk, 2001). Binnen de flexbanen bestaan er verschillen in het conjuncturele verloop. Dit illustreert de heterogeniteit van flexwerk.

WAADI en flexwet

Volgens de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI) die op 1 juli 1998 in werking trad, hebben uitzend- en detachingsbureaus niet langer een vergunning nodig om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Uitzendbureaus hebben nu meer vrijheid (zie Moolenaar, 2002 en Koene et al., 2003).² De Wet flexibiliteit en zekerheid die in januari 1999 van kracht is geworden, verbetert in theorie de arbeidsbescherming van uitzendkrachten, tijdelijke contracten en oproepkrachten. Anderzijds is de maximum uitzendtermijn van zes maanden vervallen³ en is de verlenging van tijdelijke contracten vergemakkelijkt en zijn de mogelijkheden verruimd. Doordat er meerdere contracten na elkaar kunnen worden afgesloten, kan de werkgever gedurende een langere periode de mogelijkheden en prestaties van de werknemer volgen. Er is voor gekozen de preventieve ontslagtoets te handhaven. Wel

Tabel 2 Werknemers met flexibele arbeidsrelatie verdeeld naar dienstverband, ($\times 1000$) 1992-2002

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Uitzendarbeid	100	101	114	150	188	207	223	210	196	220	207
Tijdelijk (< 1 jaar)	112	113	126	132	134	135	134	136			
Oproeparbeid	118	119	126	137	154	164	187	156			
Overig	69	58	59	58	62	60	60	69			
Totaal	399	392	425	477	538	566	604	571	531	506	486

Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking.

is de procedure verkort door de opzegtermijn en de ontslagaanvraagperiode te laten samenvallen. Verwacht werd dat deze 'flexwet' werkgevers minder terughoudend maakt om nieuw personeel aan te nemen. Omdat werkgevers op verschillende manieren kunnen reageren, is het effect van de Wet flexibiliteit en zekerheid onzeker: of de tijdelijke werknemer wordt daadwerkelijk voor onbepaalde tijd in dienst genomen, of de werkgever gaat op zoek naar een andere tijdelijke werknemer of zoekt een andere methode om in flexibel personeel te voorzien. Anticiperend op deze wet namen uitzendbureaus steeds meer mensen in vaste dienst in arbeidspools die vervolgens werden uitgezonden. In 1997 en 1998 nam detachering sneller toe dan uitzenden. Door de Wet flexibiliteit en zekerheid is uitzendarbeid duurder geworden ten opzichte van andere vormen van flexwerk. Hierdoor vindt er substitutie plaats. Dit kan de verschillen in ontwikkeling van uitzendarbeid, tijdelijke contracten en oproeparbeid tussen 1998 en 1999 deels verklaren (zie tabel 2). Moolenaar (2002) concludeert dat uitzendbureaus niet verplicht zijn om uitzendkrachten werk aan te bieden. In slechte economische tijden hebben uitzendkrachten nog net zo weinig rechtszekerheid als onder de oude wet. Een asymmetrische conjuncturele reactie is het gevolg: anticyclisch in een opgaande conjunctuur en procyclisch in een neergaande fase. De wet kan er eveneens toe leiden dat slechts de hoger opgeleiden een vast contract krijgen van de uitzendbureaus, terwijl laaggeschoolden gedwongen worden van bureau naar bureau te gaan voor werk (zie Koene, Pot & Paauwe, 2003).

Meer dynamiek

De dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt gemeten aan de som van baancreatie en baanvernietiging is in de jaren negentig een kwart tot een derde hoger dan in de jaren tachtig. Deels kan deze toename van de arbeidsmarktdynamiek – meer dynamiek tussen werk en werkloosheid en meer baanwisselingen – worden verklaard uit de sterke toename van het aandeel flexibele contracten (Kock, 2003). Naast de som van baancreatie en baanvernietiging zijn eveneens de baanmobiliteit of de verblijfsduur per baan maatstaven voor de dyna-

miek op de arbeidsmarkt. De externe baanmobiliteit (in procenten van het aantal werken) heeft een conjunctureel, procyclisch verloop. Het aantal baanwisselingen daalt tijdens een economische neergang en stijgt tijdens een economische opgang. Onder invloed van de economische groei in de jaren tachtig stijgt de externe baanmobiliteit van vijf procent in 1983 naar vijftien procent in 1990. Vervolgens neemt deze weer af onder invloed van de recessie aan het begin van de jaren negentig tot minder dan acht procent in 1993 en 1994.⁴ Daarna stijgt het baanmobiliteitspercentage weer tot 13,5 in 2000, iets minder dan begin jaren negentig (Fouarge et al., 2002: 65). CBS-cijfers van de baanmobiliteit fluctueren eveneens met de economische conjunctuur: de baanmobiliteit in procenten van de werkgelegenheid stijgt van 5,1% in 1987 naar 6,2% in 1991, daalt naar 4% in 1994 en stijgt vervolgens weer naar 6,2% in 1998. Zant et al. (2000) concluderen voor de periode 1986-1996 op basis van het gemiddeld aantal veranderingen in de arbeidsmarktpositie dat deze veranderingen zijn geconcentreerd bij personen met een flexibel dienstverband en bij personen zonder werk die op zoek zijn naar werk. Gemiddeld ligt voor hen het aantal keren dat van positie veranderd wordt een factor 1,5 tot 5 hoger dan bij personen met een vast dienstverband of zelfstandigen. Opvallend hierbij is dat baanveranderingen een procyclisch patroon volgen onder personen met een tijdelijk dienstverband en een anticyclisch patroon onder personen met een vast dienstverband. Bovendien daalt vanaf 1992 het gemiddeld aantal veranderingen sterk onder personen met een vast dienstverband, terwijl onder personen met een flexibel contract en onder werkzoekenden het gemiddeld aantal veranderingen juist stijgt. Veranderingen kunnen een verbetering of een verslechtering van de positie van flexwerkers betekenen. Naar hun eigen oordeel hebben uitzendkrachten, tijdelijke werknemers en oproepkrachten vaker dan vaste werknemers een neerwaartse functionaliteitsmobiliteit doorgemaakt: het huidige functieniveau is lager dan het niveau van de beklede functie in het afgelopen jaar (Goudswaard et al., 2000). CBS-cijfers van de baanduur van werknemers in Nederland in de jaren negentig laten geen daling maar een stijging zien van 8,4 jaar in 1992 naar 9,4 jaar in 1998 en een daling naar 8,9 jaar in 1999 (zie De Beer,

2001: 47-48). De *insider-outsider*-problematiek manifesteert zich hier op de Nederlandse arbeidsmarkt (Delsen, 2001). Het zittende personeel (*insiders*) blijft zitten waar het zit, terwijl nieuwkomers op flexibele contracten (*outsiders*) worden binnengehaald en als eersten worden ontslagen. De baanmobiliteit van een deel van de werknemers neemt af, terwijl voor een kleiner maar groeiend ander deel – de groep van flexibele werknemers – de baanmobiliteit toeneemt. Per saldo neemt de totale baanmobiliteit af.

Hoge aantallen baanverliezen/baanvinden leiden tot korte baanduren en korte werkloosheid, maar niet noodzakelijk ook tot lagere werkloosheidspercentages. Kleinknecht et al. (1997) en Zant et al. (2000) vinden op basis van de OSA-data dat vijftig tot zestig procent van de mensen met een flexibel contract na twee jaar is doorgestroomd naar een vast contract. De resultaten hebben betrekking op de tweede helft van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig. Voor ruim de helft is flexwerk dus een opstapje naar een vaste baan. In de jaren negentig heeft tussen 25 en 30 procent na twee jaar nog steeds een flexibele baan. De conjunctuur lijkt maar beperkt van invloed op de overgangskansen. Voor veel mensen is de flexibele baan dus geen opstapje naar een vaste betrekking maar een vrij duurzame toestand. Een nadere opsplitsing naar uitzendkracht, oproepkracht en tijdelijk werk geeft geen systematische verschillen in de overgangskansen. Van de werklozen heeft tussen tien en negentien procent twee jaar later een flexibele baan. Uit cijfers van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU, 2002) blijkt dat de doorstroomkansen van uitzendkrachten naar een vaste baan in de periode 1991-2001 relatief laag zijn vergeleken met flexwerkers in het algemeen. Het percentage uitzendkrachten dat een vaste baan vindt na 1995 is onder invloed van de conjunctuur gestaag toegenomen van 25 naar 36 procent in 2000 en is in 2001 gedaald naar 34 procent. Ongeveer de helft van de uitzendkrachten vindt een vaste baan bij de inlener. Muffels et al. (1999) concluderen op basis van EBB-cijfers dat het percentage werklozen die terecht komen in een tijdelijke baan is verdubbeld in de jaren negentig van negen naar achttien. In 2001 belandt 45 procent van de werklozen in een tijdelijke baan (exclusief tij-

delijk, met uitzicht op vast) (RWI, 2003). Met name jongeren en ouderen komen via een flexibele baan aan betaald werk. Jonge aanbieders stromen gemakkelijk door van een uitzendbaan naar vast werk. Voor herintredende vrouwen zijn met name oproep- en afroepcontracten een goede opstap naar een reguliere baan. Voor vrouwen en ouderen is de flexibele baan echter vaak eindstation. Mensen die zijn aangewezen op kleine flexbanen hebben de slechtste kans op een vaste reguliere baan. Ook voor hen is de flexbaan het eindstation (Muffels et al., 1999). Dat flexwerk afneemt met de leeftijd betekent niet dat flexwerk voor de meeste mensen van voorbijgaande aard is. Het illustreert wel de *insider-outsider*-problematiek. Flexwerkers fungeren als buffer voor de *insiders*, het oudere zittende personeel op vaste contracten. Hun kans om werkloos te worden is beperkt. Maar de kans op het vinden van een baan door ouderen is hierdoor eveneens beperkt en de kans om werkloos te blijven, is hoog.

Hoewel veel werknemers met een tijdelijke baan een vaste baan krijgen, blijft een aanzienlijk deel in een tijdelijke baan of wordt (weer) werkloos. Steijn concludeert dat in de periode 1990-1996 de kans van flexibele werknemers om werkloos te worden twee keer zo groot was als van vaste werknemers. Vooral uitzendkrachten hebben een grote kans om werkloos te worden. Voor werknemers met een kleine baan en een tijdelijk contract is deze kans nauwelijks hoger dan voor werknemers met een vast contract (Steijn, 1999). Vooral werknemers met tijdelijke contracten en uitzendkrachten hebben volgens hun eigen inschatting een zeer slechte baan zekerheid vergeleken met vaste krachten. Voor op- en afroepkrachten geldt dit in mindere mate (Goudswaard et al., 2000).

Netto meer banen?

Tussen 1991 en 2000 stijgt in Nederland de werkgelegenheid met 25,1 procent. Hiervan komt 9,9 procentpunt voor rekening van tijdelijke arbeid en 15,2 procentpunt voor rekening van vaste banen (OECD, 2002: 135). Ruim de helft van het Nederlandse werkgelegenheidswonder in de tweede helft van de jaren negentig bestaat uit marginale banen, dat wil zeggen flexibele banen en kleine deeltijdbanen (zie

Delsen & De Jong, 1997). Deze marginale banen zijn onzeker en zeer conjunctuurgevoelig en vergroten de werkgelegenheidsintensiteit van de economische groei.⁵ De werkgelegenheidsintensiteit van de groei is in Nederland na Spanje het hoogst (0,5 in 1980-1990, 0,6 in 1991-2000 en 0,7 in 1995-2000) binnen de Europese Unie (EC, 2001: 54). Recente berekeningen van Kleinknecht en Naastepad (2002) geven voor Nederland in de periode 1984-2000 een banengroei per procent groei van het bruto binnenlands product (bbp) van 0,62. In de periode 1995-2000 is dit gestegen tot 0,82. In een opgaande conjunctuur is dat goed nieuws. De fors gestegen werkgelegenheidselasticiteit van de groei doet echter het ergste vrezen bij een conjuncturele neergang. Het uiteindelijke netto-effect op de werkgelegenheid hangt af van het verschil tussen de banenwinst tijdens de opleving en het verlies aan banen tijdens de conjuncturele neergang. De Spaanse ervaring leert dat door meer gebruik te maken van tijdelijk werk de stijging van de werkgelegenheidselasticiteit groot is voor bedrijven in een recessie en beperkt is voor groeiende bedrijven. De reden daarvoor is dat flexibele contracten de ontslagkosten verlagen zonder veel invloed op de aanstellingskosten. De totale werkgelegenheid kan zelfs afnemen. Goedkope flexibele werknemers (*outsiders*) dienen als buffer ter bescherming van het vaste personeel (*insiders*). Vervolgens eisten deze *insiders* hogere lonen. In een neergaande conjunctuur worden de goedkope tijdelijke krachten als eersten ontslagen. Hierdoor blijven bedrijven zitten met de relatief dure *insiders* en nemen de gemiddelde lonen en daardoor de kosten per eenheid product toe en daalt de particuliere werkgelegenheid (zie Delsen, 1995). In 1997 voorspelde ik dat als gevolg van de sterke groei van het aantal marginale banen bij een conjunctuuromslag Nederland onmiddellijk en meer dan de andere EU-lidstaten zou worden geconfronteerd met aanzienlijke aantallen ontslagen en daarmee met snel oplopende werkloosheidscijfers (Delsen & De Jong, 1997). Het Nederlandse werkgelegenheidsmirakel is een wankel mirakel. Het verbaast dan ook niet dat het aantal werklozen momenteel sneller stijgt dan gemiddeld in de EU en dat het aantal WW-uitkeringen de afgelopen twaalf maanden fors is toegenomen. De grootste stijging van het aantal WW-uitkeringen deed zich in maart 2003 voor

onder uitzendkrachten. In mei 2003 was de fase van de conjunctuurencyclus nog zo dat tijdelijke contracten niet meer werden verlengd en uitzendkrachten werden bedankt. In de huidige fase van de conjunctuur worden ook vaste krachten ontslagen. Ik verwacht dat de werkgelegenheidswinst uit de tweede helft van de jaren negentig volledig zal verdwijnen en de Nederlandse arbeidsmarkt weer teruggeworpen wordt naar een situatie die doet denken aan begin jaren negentig en – wanneer het iets tegen zit – zelfs begin jaren tachtig.

Conclusies

Boom or bust. Van stabiele economische groei is geen sprake, wel van een slingerbeweging. De ontwikkelingen van de Nederlandse economie en de Nederlandse arbeidsmarkt gaan steeds meer gelijkenis vertonen met de Angelsaksische economieën. De procyclische reactie van de werkgelegenheid is groter als gevolg van het gebruik van flexwerk: meer extra banen in een opgaande conjunctuur en een groter verlies aan banen in een neergaande conjunctuur. Recente regelgeving heeft de mogelijkheden voor het gebruik van flexwerk verruimd en heeft bijgedragen aan deze sterkere conjuncturele golfbeweging op de arbeidsmarkt. Het treft met name mensen die toch al een relatief zwakke arbeidsmarktpositie hebben. Ondanks de recessie wordt door het huidige kabinet niet onaanzienlijk bezuinigd op de voor actief arbeidsmarktbeleid beschikbare middelen. Daarnaast wordt het aanbod van arbeid, bijvoorbeeld van ouderen, vergroot en de instroom in de sociale zekerheid beperkt en de uitstroom bevorderd. Door dit procyclische arbeidsmarktbeleid wordt de huidige recessie versterkt. Het kabinet lijkt alle hoop te vestigen op de onbelemmerde werking van een arbeidsmarkt en een snel conjunctureel herstel van de Nederlandse economie, waarvan de uitzendkrachten als een van de eersten de vruchten zullen plukken. Waar de Nederlandse arbeidsmarkt zich bevindt aan het eind van de huidige recessie zal de tijd leren. Alles wijst erop dat de arbeidsmarkt weer teruggaat naar een situatie gelijk aan die aan het begin van de jaren negentig of gelijk aan die aan het begin van de jaren tachtig, gezien de toenemende economische slingerbeweging en de gestegen werkgelegen-

heidsintensiteit van die groei onder invloed van de toename van conjunctuurgevoelige marginale banen. Een te grote nadruk op flexwerk kan bovendien ten koste gaan van de flexibiliteit op lange termijn, dat wil zeggen scholing en training van de beroepsbevolking, en dus van toekomstige werkgelegenheids-groei.

Tot op heden wordt er door zowel werkgevers als werknemers niet of nauwelijks aandacht besteed aan de mogelijkheid om binnen arbeidscontracten een afruil in te bouwen tussen zekerheid aan de ene kant en andere arbeidsvoorwaarden aan de andere kant. Integendeel, de contracten met de meeste zekerheid zijn vaak ook de contracten met de hoogste lonen en de beste secundaire arbeidsvoorwaarden. Arbeidscontracten kunnen worden aangeboden met relatief hoge beloningen of goede secundaire arbeidsvoorwaarden en met relatief lage zekerheid c.q. bescherming tegen ontslag, en andere contracten waarin met minder loon genoeg wordt genomen in ruil voor meer zekerheid (betere ontslagbescherming), een en ander in overeenstemming met de diversiteit aan voorkeuren van werknemers. In zo'n situatie zou de relatieve prijs die voor zekerheid betaald wordt c.q. waarvoor zekerheid wordt aangeboden het gevolg kunnen zijn van een vraag-aanbodproces. De werking van de arbeidsmarkt zal dit langzaam maar zeker afdwingen. Immers, arbeid blijft de komende jaren een schaarse factor. Als gevolg van demografische ontwikkelingen droogt het aanbod van flexibele werknemers op. Dit geldt met name voor de ontgroening: de afname van de instroom van jongere toetreders tot de arbeidsmarkt. Aan de vraagkant leidt dit ertoe dat bedrijven eerder geneigd zijn mensen in vaste dienst te nemen. Het zal ook betekenen dat bedrijven flexwerkers beter moeten gaan belonen om aan voldoende mensen te komen. Het momenteel snel groeiende aantal werklozen is daar echter niet mee geholpen.

Noten

- 1 Daarnaast zijn er de jaarlijkse instroom-uitzendkrachtendata van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU).
- 2 Onder invloed van de WAADI is het aantal uitzendbureaus in 1998 en 1999 zeer sterk toegenomen

(zie Koene, Pot & Paauwe, 2003).

- 3 Bij detachering blijft de gedetacheerde in dienst bij het detacheringbedrijf. De uitzendkracht is voor de duur van het contract in dienst van het bedrijf waar hij is tewerkgesteld.
- 4 Er is sprake van een recessie wanneer er twee of meer kwartalen achtereenvolgende negatieve economische groei (krimp) optreedt.
- 5 Deze kan worden gemeten door de verhouding van werkgelegenheidsgroei en groei van het bruto binnenlands product (EC, 2001: 54).

Literatuur

- ABU (2002), *Uitstroom uitzendkrachten 2001. Eindrapport*, Badhoevedorp: Algemene Bond Uitzendondernemingen.
- Beer, de, P.T. (2001), *Over werken in de postindustriële samenleving*, proefschrift, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Delsen, L. (1995), *Atypical employment: An international perspective. Causes, consequences and policy*, proefschrift, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Delsen, L. & E. de Jong (1997), 'Het wankele mirakel', in: *Economisch Statistische Berichten* 82 (4103) 324-327.
- Delsen, L. (2001), *Exit Poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Dunnewijk, T. (2001), 'Temporary work agencies in the Netherlands: emergence and perspective', *CPB Report* 2001 (1).
- EC (2001), *Employment in Europe 2001. Recent trends and prospects*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fouarge, D., R. Grim, M. Kerkhofs, J.P. Vosse & C. de Wolff (2002), *Tendrapport Aanbod van arbeid 2001*, OSA-publicatie A190, Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Fouarge, D., M. Kerkhofs, A.M. de Voogd-Hamelink, J.P. Vosse & C. de Wolff (2001), *Tendrapport Vraag naar arbeid 2000*, OSA-publicatie A177, Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Garibaldi, P. & P. Mauro (2002), 'Anatomy of employment growth', in: *Economic policy* 69-113.
- Goudswaard, A. (2003), *Flexibele arbeid – duurzame arbeid. De stand van zaken na twintig jaar flexibilisering van de arbeid*, proefschrift, Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Goudswaard, A., K. Kraan & S. Dhondt (2000), *Flexibiliteit in balans. Flexibilisering en de gevolgen voor werkgever én werknemer*, Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Kleinknecht, A., R. Oostendorp & M. Pradhan (1997), *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, Voorstudie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid V99, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kleinknecht, A. & R. Naastepad (2002), 'Is loonmati-

 Procyclisch arbeidsmarktbeleid: hoe flexwerk de conjuncturele neergang versterkt

- ging goed voor de export?', in: *Economisch Statistische Berichten* 87 (4373) 624-626.
- Moolenaar, D. (2002), *The Dutch market for agency work*, proefschrift, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Kock, U. (2003), 'Sociale uitkeringen en de stromenbenadering van de arbeidsmarkt', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie* 24 (4) 29-52.
- Koene, B.A.S., F. Pot & J. Paauwe (2003), 'Contingent employment in the Netherlands', in: O. Bergström & D. Storrie (red.), *Contingent employment in Europe and the United States*, Cheltenham: Edward Elgar, 195-233.
- Lange, de, W. (1989), *Configuraties van Arbeid*, Zutphen: Thieme.
- OECD (1999), *Employment Outlook 1999*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Muffels, R., R. Dekker & E. Stancanelli (1999), 'De flexibele baan: opstap naar een vaste baan of eindstation?', in: *Sociale Wetenschappen*, 42 (2) 43-65.
- Remery, C., J. van Stigt, A. van Doorne-Huiskes & J. Schippers (1999), *Flexibilisering van arbeids- en inkomenspatronen: de verdeling van lasten en lusten*, Amsterdam: Thela-thesis.
- RWI (2003), *Arbeidsmarktanalyse 2003*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Steijn, B. (1999), 'De arbeidsmarktpositie van flexibele werknemers: bewijs voor een gesegmenteerde arbeidsmarkt?', in: *Sociale Wetenschappen*, 42 (2) 90-105.
- Toren, van den, J.P. & P.J. Vos (red.) (1997), *Overleeft het Rijnlandse model?*, Amsterdam: Nederlands Vakbondsmuseum/Stichting beheer IISG.
- Witteloostuijn, A. van, (1999), *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*, Amsterdam: Arbeiderspers.
- Zant, W., R. Alessie, R. Oostendorp & M. Pradhan (2000), *Flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een empirisch onderzoek op basis van OSA-vraag- en aanbodpanels*, OSA-publicatie A175, Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.